MÉMOIRE
DONNÉ AU ROI
PAR M. NECKER
En 1778.



JE viens de perdre dans le Préſident de GASQ un ami bien cher ; je le regretterai toute ma vie : on lui avoit remis, avec beaucoup de myſtère, & pour deux fois vingt-quatre heures ſeulement, un Manuſcrit précieux ; c'étoit le Mémoire que M. NECKER avoit préſenté au Roi en 1778, lorſqu'il voulut faire adopter par Sa Majeſté ſon projet des Adminiſtrations provinciales. Le Préſident l'avoit eu par une voie très-ſûre ; ainſi il ne pouvoit douter de la vérité & de l'exactitude du Mémoire. Il en prit rapidement une copie, & me la confia pour nous être commune. Il voulut que, s'il mouroit le premier, elle me reſtât comme à ſon meilleur ami.

Tant qu'il a vécu j'ai gardé religieuſement ſon ſecret ; mais je crois pouvoir aujourd'hui, ſans manquer à la confidence de l'amitié, rendre public ce Mémoire. Les circonſtances actuelles ſemblent même m'en faire un devoir. On verra avec plaiſir dans cet Écrit le développement des principes de M. NECKER ſur la conſtitution de la Monarchie, & les grandes vûes qui l'ont déterminé à propoſer au Roi d'y faire des changements. On ne pourra qu'être édifié de ſes efforts pour rétablir inſenſiblement les droits de la liberté naturelle, en même-temps qu'il s'occupe de délivrer l'Adminiſtration des entraves, qui trop ſouvent en embarraſſent les opérations ſous le ſpécieux prétexte du bien public.



MÉMOIRE

Donné au ROI

Par M. NECKER en 1778.

UNE multitude de plaintes s'eſt élevée de tous les temps contre la forme d'adminiſtration employée dans les Provinces : elles ſe renouvellent plus que jamais, & l'on ne pourroit continuer à s'y montrer indifférent, ſans avoir peut-être de juſtes reproches à ſe faire.

A peine en effet peut-on donner le nom d'Adminiſtration à cette volonté arbitraire d'un ſeul homme, qui tantôt préſent, tantôt abſent, tantôt inſtruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public, & qui doit s'y trouver habile après ne s'être occupé toute ſa vie que de requêtes en caſſation ; qui ſouvent ne meſurant pas même la grandeur de la Commiſſion

qui lui eſt confiée, ne conſidère ſa place que comme un échelon à ſon ambition; & ſi, comme il eſt raiſonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant, qu'une Généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de paſſage, & n'eſt point excité à préparer des Établiſſemens dont le ſuccès ne lui ſera point attribué, & dont l'éclat ne paroîtra pas lui appartenir. Enfin, préſumant tous, & peut-être avec raiſon, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue ou des affections, que par le travail & l'étude, ils ſont impatients de venir à Paris, & laiſſent à leurs Secrétaires, ou à leurs Subdélégués le ſoin de les remplacer dans leurs devoirs publics.

Ces Subdélégués n'ont jamais de rapport avec le Miniſtre, même en l'abſence de l'Intendant, qui, dans quelque lieu qu'il ſoit, retient toujours à lui ſeul la correſpondance; ainſi ils ne peuvent acquérir aucun mérite direct auprès du Gouvernement; ni aucune gloire qui leur ſoit propre. On doit néceſſairement ſe reſſentir du défaut de ces deux grands mobiles, ſans leſquels, à moins d'une grande vertu, un Subalterne chargé d'une

Administration publique, doit-être soumis à toutes les passions particulières.

De tels hommes, on le sent facilement, doivent être timides devant les puissants, & arrogants envers les foibles. Ils doivent surtout se parer sans cesse de l'autorité royale ; & cette autorité en de pareilles mains, doit souvent éloigner du Roi le cœur de ses Peuples.

Tous ces inconvénients, qui seroient sensibles dans les temps les plus heureux, deviennent plus aggravants quand les Peuples gémissent sous le poids d'impôts accumulés, & quand il est alors si nécessaire d'adoucir par une attention paternelle la rigueur de leur sort. De-là cette fermentation générale & sur la répartition des Impositions & sur les corvées, & sur l'arbitraire absolu, & sur la difficulté d'obtenir justice, & sur le défaut d'encouragement. De-là peut-être l'indifférence générale pour le bien de l'État, qui gagne tous les jours.

Le Gouvernement témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens insuffisants pour y remédier, tant que la for-

me actuelle d'administrer les Provinces n'éprouvera aucune modification.

En effet, il est à remarquer, qu'il n'y a dans les Pays d'Élection aucun contradicteur légitime du Commissaire Départi, & il n'en peut même exister dans l'ordre actuel, sans déranger la subordination, & contrarier la marche des affaires : ainsi, à moins qu'on ne soit averti par des injustices éclatantes, ou par quelque scandale public, on est obligé de voir par les yeux de l'homme même qu'on auroit besoin de juger.

VOTRE MAJESTÉ peut aisément se faire une idée de l'abus, & presque du ridicule de cette prétendue Administration.

Il vient au Ministre des plaintes d'un Particulier, ou d'une Paroisse entière : que fait-on alors ? & qu'a-t-on fait de tous les tems ? On communique à l'Intendant cette Requête : celui-ci, en réponse, ou conteste les faits, ou les explique, & toujours d'une manière à prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait ; alors on écrit au Plaignant qu'on a tardé de lui répondre jusqu'à ce qu'on eût pris connoissance exacte de son affaire, & on lui

tranſmet comme un jugement réfléchi du Conſeil, la ſimple réponſe de l'Intendant. Quelquefois même, à ſa réquiſition, on réprimande le Contribuable, ou la Paroiſſe, de s'être plaints mal-à-propos; & qui ſait s'ils ne ſe reſſentent pas encore d'une autre manière de leur hardieſſe? Car un Intendant & ſes Subdélégués qui voient toujours que les Requêtes leur ſont renvoyées, que leurs déciſions ſont adoptées, & que cette déférence à leurs avis eſt néceſſaire, doivent naturellement mépriſer les plaintes auxquelles des Corps entiers ne s'aſſocient pas. Voilà pourquoi ils ſont ſi fort redoutés dans les Provinces de la part de ceux qui n'ont pas de rapport avec la Cour ou la Capitale.

Quand de longs murmures dégénèrent en plaintes générales, le Parlement ſe remue, & vient ſe placer entre le Roi & ſes Peuples: mais eût-il les connoiſſances qu'il ne peut raſſembler, ce remède eſt un inconvénient lui-même, puiſqu'il habitue les Sujets de V. M. à partager leur confiance, & à connoître une autre protection que l'amour & la juſtice de leur Souverain.

C'eſt après avoir été frappé de la défectuoſité de cette contexture d'Adminiſtration, que j'ai deſiré fortement pour la gloire de V. M., pour le bonheur de ſes Peuples, & pour l'accompliſſement du devoir de ma Place, qu'on pût développer à V. M. la néceſſité de s'occuper eſſentiellement de cet important objet.

En même-tems, je ſens plus que perſonne la convenance de n'employer que des moyens lents, doux & ſages : il faut deſirer le bien, y marcher ; mais c'eſt y renoncer que de vouloir y atteindre par un mouvement précipité, qui, preſque toujours, augmente les obſtacles & les réſiſtances. D'ailleurs, il n'eſt rien qui ne ſoit ſoumis à quelque inconvénient ; il n'eſt rien où l'expérience n'ajoute encore à l'inſtruction & à la confiance : ainſi, ce n'eſt que dans une ſeule Généralité que je propoſerois à V. M. d'introduire un changement qui conſiſteroit eſſentiellement dans l'eſſai d'une Adminiſtration Provinciale ou Municipale.

Il eſt ſans doute des parties d'Adminiſtration, qui tenant uniquement à la Police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés de V. M. ne peuvent jamais être partagées, &

doivent constamment reposer sur un Intendant seul; mais il en est aussi, telles que la répartition & la levée des Impositions, l'entretien & la construction des chemins, le choix des encouragemens favorables au Commerce, au travail en général, & aux débouchés de la Province en particulier, qui soumises à une marche plus lente & plus constante, peuvent être confiées préférablement à une Commission composée de Propriétaires, en réservant au Commissaire Départi l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différens réglemens qui seroient proposés.

De cette manière, V. M. auroit des garants multipliés du bonheur de ses Peuples; & sans déranger en rien l'ordre public, Elle seroit sûre que les tributs nécessaires aux besoins de l'État seroient adoucis par la répartition, & plus encore par la confiance.

On ne verroit plus cumulés sur le peuple, & le poids des Impôts, & les frais de Justice, qui attestent son impuissance, ainsi que les moyens rigoureux qu'on est obligé de mettre en usage.

On délivreroit peut-être insensiblement les Habitans des Campagnes du joug sous lequel ils vivent.

Subdélégués, Officiers d'Élection, Directeurs, Receveurs & Contrôleurs des Vingtièmes, Commiſſaires & Collecteurs des Tailles, Officiers des Gabelles, Viſiteurs, Buraliſtes, Huiſſiers, Piqueurs de Corvée, Commis aux Aydes, au Contrôle, aux Droits réſervés, tous ces hommes de l'Impôt, chacun ſelon leur caractère, aſſujétiſſent à leur petite autorité, & enveloppent de leur ſcience fiſcale des contribuables ignorans, inhabiles à connoître ſi on les trompe, mais qui le ſoupçonnent ou le craignent ſans ceſſe. Si ces diverſes ſervitudes peuvent un jour être tempérées; ſi d'un pareil chaos ils peut enfin ſortir un ſyſtême ſimple & régulier d'Impoſition, on ne peut l'eſpérer, à travers les obſtacles de l'habitude, qu'à l'aide d'Adminiſtrations Provinciales qui en propoſeroient ſucceſſivement les moyens, & qui en faciliteroient l'exécution.

En même tems, ce qui convient à chaque Province en particulier ſeroit mieux connu. La France, compoſée de 24 millions d'Habitans répandus ſur des ſols différens, & ſoumis à diverſes coutumes, ne peut pas être aſſujétie aux mêmes genres d'Impoſitions.

Ici la rareté exceſſive du Numéraire peut obliger à commander la Corvée en nature ; ailleurs, une multitude de circonſtances invitent à la convertir en contribution pécuniaire. Ici, la Gabelle eſt ſupportable ; là, des troupeaux nombreux qui compoſent la fortune des Habitans font de la cherté du ſel un véritable fléau : ici, tous les revenus ſont en fonds de Terre, & l'on peut confondre la Capitation avec la Taille ou les Vingtièmes ; ailleurs, de grandes richeſſes mobiliaires & l'inégalité de leur diſtribution invitent à ſéparer ces divers Impôts : ici, l'Impôt territorial peut être fixe & immuable ; là, tout eſt vignoble, & tellement ſoumis à des révolutions que ſi l'Impôt n'eſt pas un peu flexible, il ſera trop rigoureux : ici, les Impôts ſur les conſommations ſont préférables ; ailleurs, le voiſinage de l'étranger les rend illuſoires & difficiles à maintenir.

Enfin, par-tout, en même-tems que la raiſon commande, l'habitude & le préjugé font réſiſtance ; cependant, c'eſt l'impoſſibilité de pourvoir à toutes ces diverſités par des loix générales, qui oblige d'y ſuppléer par l'Admi-

niſtration la plus compliquée; & comme la force morale & phyſique d'un Miniſtre des Finances ne ſauroit ſuffire à cette tâche immenſe & à de ſi vaſtes ſujets d'attention, il arrive néceſſairement que c'eſt du fond des Bureaux que la France eſt gouvernée; & ſelon qu'ils ſont plus ou moins éclairés, plus ou moins purs, plus ou moins vigilans, les embarras du Miniſtre & les plaintes des Provinces s'accroiſſent ou diminuent. Cependant, en ramenant à Paris tous les fils de l'Adminiſtration, il ſe trouve que c'eſt dans le lieu où l'on ne ſçait que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un ſeul homme, & où l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on eſt obligé de diriger & de diſcuter toutes les parties d'exécution appartenantes à 500 millions d'Impoſitions, ſubdiviſées de mille manieres par les formes, les eſpèces & les uſages. Quelle différence entre la fatigue impuiſſante d'une telle Adminiſtration, & le repos & la confiance que pourroit donner une Adminiſtration Provinciale ſagement compoſée! Auſſi n'eſt-il aucun Miniſtre ſage qui n'eût dû deſirer un pareil change-

ment, ſi, trompé par une fauſſe apparence d'autorité, il n'eût imaginé qu'il augmentoit ſon pouvoir en rapportant tout à un Intendant qui prenoit ſes ordres; tandis que les Contrôleurs Généraux auroient dû ſentir que lorſqu'il ramenent à eux une multitude d'affaires au-deſſus de l'attention, des forces & de la meſure du temps d'un ſeul homme, ce ne ſont plus eux qui gouvernent, ce ſont leurs Commis; mais ces mêmes Commis, ravis de leur influence, ne manquent jamais de perſuader au Miniſtre qu'il ne peut pas ſe détacher de commander un ſeul détail; qu'il ne peut pas laiſſer une ſeule volonté libre, ſans renoncer à ſes prérogatives & diminuer ſa conſiſtance; comme ſi l'établiſſement de l'ordre & ſon maintien par les meſures les plus ſimples ne devoient pas être le ſeul but de tous les Adminiſtrateurs raiſonnables.

Je traiterai plus particulièrement, dans un Mémoire ſéparé, & de la Généralité qui paroîtroit la plus propre à ce genre d'épreuve, & du plan qui ſembleroit préférable.

On apperçoit facilement qu'on peut en modifier les détails de différentes manieres, &

remplir néanmoins le but qu'on ſe propoſe.

Un ſage équilibre entre les trois Ordres, ſoit qu'ils ſoient ſéparés, ou qu'ils ſoient confondus; un nombre de Repréſentants, qui, ſans embarraſſer, ſoit ſuffiſant pour avoir une garantie du vœu de la Province; des regles ſimples de comptabilité; l'administration la plus économe; les Aſſemblées générales auſſi éloignées que l'entretien du zele & de la confiance peut le permettre; l'obligation de ſoumettre toutes les délibérations à l'approbation du Conſeil éclairé par le Commiſſaire Départi; l'engagement de payer la même Somme d'impoſition verſée aujourd'hui au Tréſor Royal; le ſimple pouvoir de faire des obſervations en cas de demandes nouvelles, de manière que la volonté du Roi fût toujours éclairée, & jamais arrêtée; enfin, le mot de Don gratuit abſolument interdit, & celui de Pays d'Adminiſtration ſubrogé à celui de Pays d'Etats, afin que la reſſemblance des noms n'entraînât jamais des prétentions ſemblables: Voilà en abrégé l'idée des conditions eſſentielles.

On ſent qu'il eſt aiſé de les remplir en raſſemblant diverſes opinions, & les lumieres qu'ont pu donner la réflexion & l'expérience, ſur-tout lorſqu'on n'eſt gêné par aucune convention antérieure, & que de la part du Souverain tout devient conceſſion & bienfaiſance.

J'ajouterai encore, comme une condition eſſentielle, que telle perfection qu'on crût avoir donnée à cette Inſtitution nouvelle, il ne faudroit annoncer ſa durée que pour un temps; ſauf à la confirmer enſuite pour un nouveau terme, & ainſi de ſuite, auſſi long-temps que V. M. le jugeroit à-propos: de maniere qu'après avoir pris tous les ſoins néceſſaires pour former un bon ouvrage, V. M. eût encore conſtamment dans ſa main les moyens de le ſupprimer ou de le maintenir.

Avec une ſemblable prudence, quels inconvénients pourroit-on craindre, & que de bien au contraire ne doit-on pas attendre d'une pareille expérience?

J'ai déjà indiqué une partie des avantages attachés à ce nouvel ordre d'Adminiſtration: il en eſt beaucoup d'autres que j'omets. C'en

ſeroit-un que de multiplier les moyens de crédit, en procurant à de nouvelles Provinces la faculté d'emprunter. C'en ſeroit un plus grand que d'attacher davantage les Propriétaires dans leurs Provinces, en leur y ménageant quelque occupation publique dont ils ſe cruſſent honorés. Cette petite part à l'Adminiſtration releveroit le patriotiſme abattu, & porteroit vers le bien de l'Etat une réunion de lumieres & d'activité dont on éprouveroit les plus grands effets. C'en ſeroit un eſſentiel encore que d'inſpirer à chaque Ordre de la Société une confiance plus directe dans la juſtice & la bonté du Monarque. C'eſt ce qu'on éprouve dans les Pays d'Etats : au lieu que dans les Généralités d'Election, où un Intendant paroît bien plus un Vice-Roi qu'un lien entre le Souverain & ſes Sujets, on eſt entraîné à porter ſes regards & ſes eſpérances vers les Parlements, qui deviennent ainſi dans l'opinion les Protecteurs des Peuples.

Enfin, comme il eſt généralement connu que l'Adminiſtration des Pays d'Election, & la forme actuelle des Impoſitions inſpirent

aux

aux Etrangers une ſorte de frayeur plus ou moins fondée, tout projet d'amélioration attireroit en France de nouveaux Habitans, & deviendroit ſous ce rapport ſeul une nouvelle ſource de richeſſes.



IL eſt temps d'examiner les raiſonnemens qu'on peut oppoſer aux opinions que nous venons de développer.

Ne dira-t-on point d'abord que c'eſt diminuer l'autorité, que de confier la répartition des Impôts à une Adminiſtration municipale ?

Il eſt aiſé, ce me ſemble, de réſoudre un pareil doute.

L'autorité Royale repoſe ſur des baſes inaltérables, & ne conſiſte point à ſe montrer dans tous les détails : elle exiſte également, & même dans un plus grand éclat, lorſque par un arrangement ſage, & par une première impulſion dont elle ſçait maintenir les effets, elle ſe diſpenſe d'agir ſans ceſſe.

C'eſt le pouvoir d'impoſer, qui conſtitue eſſentiellement la grandeur ſouveraine ; mais

la répartition de ces Impôts & tant d'autres parties d'exécution ne ſont que des émanations de la confiance du Monarque ; n'importe en quelles mains il a dépoſé cette confiance : ſeulement ceux de ſes Sujets qui peuvent le mieux y répondre, rappellent davantage aux Peuples la ſurveillance d'un bon Roi.

Cette confuſion continuelle entre l'exercice journalier de l'autorité & l'autorité même eſt une ſource d'inconvéniens ; & le grand art de tous les Adminiſtrateurs ſubalternes eſt d'entretenir cette confuſion : car ils voudroient que le reſpect à leurs commandemens les plus arbitraires, fût un des plus grands intérêts de la Royauté. Mais à combien d'embarras ce ſyſtême n'entraîne-t-il pas l'Adminiſtration ? Un Miniſtre ſurchargé de détails auxquels il ne peut faire une longue attention, ſans arrêter la marche des affaires, doit néceſſairement être entraîné rapidement par les rapports qui lui ſont faits. Il ordonne, il permet, il approuve ſans examen ſuffiſant : l'autorité engagée, on veut la ſoutenir, & on le fait d'autant plus facile-

ment que dans les premiers momens de l'oppoſition on eſpere qu'avec un Arrêt du Conſeil on terminera tout. Mais la réſiſtance, la réunion des Corps ſe forment-elles ? Craint-on des difficultés ſérieuſes ? on trouve alors que les diſpoſitions qu'on vouloit maintenir ne ſont pas d'une importance proportionnée à la peine & au bruit qu'occaſionnent des actes répétés d'autorité : on temporiſe, on héſite, on foiblit ; & le Miniſtre lui-même, qui peut avoir paſſé le but en commençant, mais qui craint d'expoſer ſa propre ſtabilité, eſt le premier à conſeiller la condeſcendance.

Je ne dis pas qu'il faille tout ſoutenir, puiſque ce ſeroit prendre l'engagement de défendre bien des mépriſes ; mais, pour éviter de compromettre ſi ſouvent l'autorité, il ne faudroit pas être jaloux de l'exercer ſans ceſſe. On s'épuiſe à la déployer inutilement, & l'on manque de force dans les occaſions où il eſt important de la maintenir.

Toutes ces diſcuſſions avec les Parlements & les Cours des Aides, pour les Vingtiemes, la Capitation, la Taille & les Corvées ; tous ces chocs continuels où l'autorité perd quand

elle n'eſt pas pleinement victorieuſe ; tous ces divers embarras enfin ceſſeroient par l'effet d'une Adminiſtration différente : & que fait au Roi, que fait à ſa grandeur qu'un Commiſſaire Départi, qu'un Subdélégué, qu'un Collecteur répartiſſent en ſon nom les diverſes contributions, dès qu'une fois la quotité en eſt déterminée ? Quand les impôts ſont au comble, le meilleur Miniſtre des Finances, ſecondé des Intendans les plus habiles & les mieux intentionnés, ne ſçauroit prévenir les plaintes & les murmures : comment donc peut-on aimer la gloire du Roi, &, s'il m'eſt permis de le dire, comment peut-on jouir de ſon bonheur, & deſirer qu'il ſoit par-tout Ordonnateur & garant des détails les plus durs & les plus rigoureux ? Comment peut-on ſe plaire à faire bruit de ſes ordres, pour mettre garniſon chez un Contribuable, & pour vendre ſes meubles & ſon grabat ? Si de ſi triſtes contraintes ne peuvent pas être évitées ſous aucune eſpèce d'Adminiſtration, ne ſeroit-il pas trop heureux qu'elles ſe fiſſent ſur le commandement des Repréſentants de la Province, & que le nom de V. M. toujours chéri, ne

fût entendu que pour la commiſération & la clémence ? qu'intermédiaire entre les Etats & ſes Peuples, ſon autorité n'apparût que pour marquer les limites entre la rigueur & la juſtice ?

Ce n'eſt pas ſeulement au cœur ſenſible de V. M. que je préſente ces conſidérations ; c'eſt encore au maître d'un Royaume, où l'exiſtence ancienne des Corps intermédiaires multiplie les obſtacles. C'eſt encore au Souverain d'une Nation vive & éclairée, où l'amour & la confiance rendront toujours l'exercice de l'autorité plus facile.

On prétendra peut-être encore qu'en établiſſant une Adminiſtration Provinciale, ſous quelque forme que ce fût, ce ſeroit diminuer les reſſources de la Finance, & mettre des bornes à la faculté d'impoſer ; mais on doit ſe rappeller que j'ai établi pour premiere condition que le nouveau Pays d'Adminiſtration payeroit préciſément la même ſomme d'Impoſition que V. M. en retire ; & rien ne ſeroit plus juſte, puiſqu'en permettant aux Propriétaires de modifier & d'améliorer la répartition & la perception, ce ſeroit le moyen de payer plus facilement.

Quant aux augmentations futures, je dirai d'abord avec peine, mais avec vérité, que le premier obstacle à ces augmentations viendra de l'état même des Contribuables.

Les Sujets de V. M. animés par leur zèle & par leur amour, seront peut-être encore capables de quelques efforts momentanés au milieu de la Guerre; mais le Ministre qui pendant la Paix occuperoit V. M. des moyens d'augmenter ses revenus autrement que par l'ordre & l'économie & une meilleure administration, seroit à jamais indigne de la confiance de V. M. & de l'estime publique: il trahiroit son devoir s'il n'étoit pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de V. M. les moyens de soulager ses Peuples, & s'il lui cachoit que la plus nombreuse partie de ses Sujets en a le plus pressant besoin.

Mais pour ôter même aux Défenseurs de la forme actuelle d'Administration, l'avantage qu'ils voudroient tirer de l'intérêt du Fisc mis en opposition avec le bonheur des Peuples, il suffira de rappeller qu'entre toutes les ressources du Trésor Royal, la plus sûre sans doute, c'est l'égalité proportionnelle des Im-

pofitions, puifque c'eft la plus intelligente maniere d'adoucir le fardeau commun & de fe ménager le pouvoir de l'augmenter ; mais dans la forme actuelle d'Adminiftration, cette égalité eft prefque impoffible à établir, & jufqu'à préfent on a bien plus fait à cet égard de tentatives que de progrès. Il y a dans la répartition des difproportions fenfibles, & entre les Contribuables & entre les Paroiffes, & entre les Généralités ; & les connoiffances néceffaires pour établir un jufte équilibre ne font pas même raffemblées : les oppofitions des Cours, les réfiftances que ces oppofitions occafionnent de la part des Contribuables, la néceffité enfin de fe fervir d'une multitude d'Employés contre lefquels l'intérêt général fe réunit, & qu'on cherche fans ceffe à tromper ou à féduire ; ce font-là des difficultés que la vie momentanée des Miniftres des Finances effaye envain de furmonter ; & c'eft ainfi que dans la forme actuelle d'Adminiftration une bonne penfée & des Lois fages ne fuffifent pas encore pour opérer le bien ; au lieu que dans les Adminiftrations Provinciales, il ne peut y avoir de l'inégalité que dans les principes,

ou les premiers réglemens de répartition; & c'eſt au Gouvernement à y veiller: mais ces principes une fois établis, ils repréſentent le vœu général, & l'exécution n'eſt point arrêtée; d'autant plus que l'intérêt commun oblige d'y veiller, & que les rapports entre les facultés des Contribuables ne peuvent échapper.

Enfin, il reſte encore à montrer que le pouvoir légal d'impoſer ne ſeroit point affoibli par l'introduction d'une Adminiſtration Municipale, & à cet égard une ſeule obſervation ſuffiroit; c'eſt que l'autorité de cette Adminiſtration devroit être bornée à répartir les Impoſitions, & qu'ainſi les formes actuellement uſitées pour les établir ne ſeroient point altérées.

Ce ne ſeroit donc jamais que par un motif de propre convenance pour l'autorité Royale, qu'en renonçant à la Sanction des Parlements, on voudroit un jour demander directement à l'Aſſemblée Provinciale ſa contribution aux beſoins extraordinaires de l'Etat; & ſi nous nous arrêtions à comparer laquelle de ces deux manieres de valider les Impoſitions conviendroit le mieux à l'autorité, nous trouverions

vraisemblablement que le Gouvernement traiteroit presque toujours plus facilement avec des Etats sagement constitués qu'avec des Parlements.

On doit éprouver également de la part de ces deux Corps l'opposition qui naît de l'esprit de propriété ; mais outre ce motif commun de résistance, il en est de particuliers aux Parlements qui tiennent aux préjugés, au défaut d'instruction, & par fois à l'intrigue : il en est encore d'autres qui naissent de leur envie de se signaler & de fixer les regards de la Nation.

Si l'on examine ensuite ce qui doit se passer pour le choix des Impôts, on remarquera qu'un Pays d'Etats composés des trois Ordres, réunit aussi justement qu'il est possible l'intérêt & le vœu national, au lieu que les membres des Cours Souveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au-dessus de leurs convenances particulieres, doivent nécessairement préférer ou rejetter des impositions, par des motifs que la Nation ne peut pas partager.

C'est ainsi que les Parlements combattent contre une juste répartition des Vingtiémes qui

peut diminuer ſur le champ leur revenu, & qu'ils ſont plus indifférents ſur la Taille qui ne peſe ſur eux qu'indirectement : c'eſt ainſi qu'ils ont plus d'ardeur contre les droits de Contrôle qui augmentent les frais de Juſtice, que contre telle autre Impoſition qui s'éloigne davantage des murs du Palais : c'eſt ainſi peut-être qu'ils diſputeroient preſque autant ſur le Franc-ſalé, que ſur la Gabelle ; & c'eſt ainſi enfin qu'ils s'oppoſeroient davantage aux droits d'entrée des Villes qui augmentent la dépenſe des Citadins, qu'aux droits d'entrée & de ſortie du Royaume, dont l'étendue inconſidérée ſuffit pour anéantir le Commerce.

Tous ces motifs de partialité ne tiennent point au caractere des individus. On trouveroit sûrement dans les Parlements autant d'hommes vertueux que dans aucune autre claſſe de la ſociété ; mais quand on conſidere l'effet des grandes inſtitutions, il ne faut pas s'attacher aux qualités des Particuliers qui compoſent un Ordre de l'Etat, mais aux intérêts communs qui doivent le mouvoir & le faire agir.

Ces conſidérations générales ſuffiſent pour

faire connoître que, même ſous un point de vue fiſcal, il n'y auroit aucune raiſon pour préférer d'établir des Impôts par le concours des Parlements, plutôt que par celui des Etats.

Et s'il étoit néceſſaire de s'étendre davantage ſur cette queſtion, j'obſerverois encore que la réunion des réſiſtances ſeroit plus facile entre les Parlements qu'entre des Pays d'Etats; non-ſeulement parce que les premiers ſont ſans ceſſe en activité, tandis que les autres ne s'aſſembleroient qu'une fois tous les deux ou trois ans, & pendant un temps limité; mais auſſi parce que le Souverain a bien plus de récompenſes naturelles dans ſa main pour l'Ordre de la Nobleſſe & du Clergé, que pour des Juges & des Propriétaires de Charges; qu'enfin les Parlements qui rendent par-tout la Juſtice, ont dans la ceſſation de leurs fonctions une arme toujours embarraſſante, & que ſans recourir même à cette extrêmité, le ſeul pouvoir de décréter, de flétrir & d'emprisonner, leur donne ſur tous les Receveurs des deniers publics des moyens impoſants qui ſuffiſent pour arrêter pendant quelque temps l'exécution des volontés du Roi.

Bien loin donc qu'on dût envisager l'institution d'Administrations Provinciales bien ordonnées, comme un accroissement de résistance, je ne doute point que les Rois ne trouvassent dans ce contrepoids d'Etats & de Parlements, des moyens d'asseoir plus tranquillement leur autorité. La réunion de tant de Corps, presque toujours jaloux les uns des autres, devient impossible ; & si elle avoit jamais lieu, ce ne pourroit être que par l'effet d'un malheur général & par des actes accumulés d'injustice & d'oppression.

Mais si V. M. pouvoit instituer une Administration qui, en applanissant le chemin à sa Justice, ne fût qu'un obstacle possible aux abus du pouvoir, ce seroit peut-être à ses yeux le point de perfection, puisqu'après avoir fait le bonheur de ses Peuples pendant son Règne, Elle en seroit encore le Bienfaiteur dans les temps les plus reculés.

Je cherche de nouvelles objections pour y répondre.

Voudroit-on, par exemple, arguer des embarras qu'occasionnent quelques Pays d'Etats? Mais il est bien aisé d'appercevoir que ces

embarras tiennent à d'anciennes conventions vis-à-vis de Provinces qui ont eu le droit de traiter en s'unissant à la France. Aucune de ces gênes n'existeroit dans la conversion volontaire d'une Administration de Pays d'Election dans une autre Administration quelconque. Les conditions les plus sages, les précautions contre tous les abus, seroient le résultat facile d'un arrangement où la seule bienfaisance de V. M. seroit dans le cas de dicter des loix. Bien plus, & ceci est une réflexion d'une grande importance, on tireroit un jour d'une Administration Provinciale bien ordonnée, un moyen de force pour corriger & perfectionner les Constitutions actuelles des Pays d'Etats, dont les vices mêmes conservent un degré de respect, lorsqu'on n'a pour objet de comparaison que l'administration plus défectueuse encore des Pays d'Election.

On dira peut-être enfin, qu'il seroit à craindre que le Peuple ne perdît au changement qu'on propose, par l'effet de la supériorité que la Noblesse pourroit prendre dans une Administration Provinciale.

Il me paroît d'abord difficile que le Peuple

pût être plus maltraité qu'il ne l'eſt en général dans les Pays d'Election, où l'on n'a d'autre ſecret, à meſure de nouvelles dépenſes publiques, que d'augmenter la Taille, Impôt arbitraire, difficile à bien répartir, & où le Peuple eſt preſque toujours ſacrifié. D'ailleurs, la trop grande influence de la Nobleſſe eſt facile à éviter par une ſage conſtitution & un équilibre raiſonnable entre les différents Ordres ; d'autant plus que le Clergé qui ne paie pas de Vingtiemes, partage, par la Taille de ſes Fermiers, les intérêts des Roturiers, en même temps que tous les devoirs de ſon état l'attachent à la protection du Pauvre : enfin, quelque exceſſifs que ſoient les Impôts, c'eſt peut-être encore moins de leur étendue que naiſſent les plaintes & les clameurs, que du défaut de baſe ſolide dans les répartitions, & du déſeſpoir qu'inſpire la difficulté d'obtenir juſtice.

D'ailleurs, comme les Etats ne pourroient établir aucune baſe de répartition, ni aucune forme permanente de perception, ſans l'approbation de V. M. il ſeroit bien aiſé de juger de l'équité des principes qu'on voudroit adopter.

Ces bafes fondamentales font bien-tôt mefurées, parce qu'elles tiennent à des idées générales que le bon fens & l'efprit de juftice peuvent aifément reconnoître ; mais c'eft dans l'application de ces mêmes principes à l'exécution, c'eft dans l'adminiftration de tout ce qui eft indéterminé, que V. M. ne peut fe repofer avec tranquillité fur l'efprit ou fur la volonté d'un feul homme, ainfi qu'on y eft contraint dans les Pays d'Election.

Ce genre d'Adminiftration ne feroit fupportable qu'autant que les Impôts feroient foumis à des régles abfolument fimples ; mais lorfqu'une longue fuite de fautes ou de malheurs a obligé d'étendre & de diverfifier les Impôts de toutes les manieres, & lorfque l'efprit fifcal, après avoir tout parcouru, a fçu ménager encore un vague dans l'exécution dont il eft facile d'abufer, le dernier des maux alors eft une Adminiftration arbitraire qui affecte l'imagination des Contribuables & leur préfente fans ceffe de nouvelles craintes.

Auffi, même dans les Pays les plus defpotes, on ne connoît pas cette manière de

ſoumettre la répartition des Impôts aux déciſions d'un ſeul Commiſſaire ; & bien loin que cette méthode ſoit de l'eſſence de la Monarchie, ce ſeroit plutôt dans les Gouvernemens où la Souveraineté eſt diviſée entre pluſieurs, qu'on pourroit l'employer avec moins d'inconvéniens; l'Adminiſtrateur ne peut y échapper à la ſurveillance générale, & il peut convenir, pour éviter les chocs & les longueurs, que ce ne ſoit pas un Corps nombreux qui exécute, quand c'eſt un Corps nombreux qui commande ; mais dans un Pays Monarchique, où la ſeule volonté du Prince fait la loi, cette même convenance diſparoît, & l'inquiétude du Souverain doit ſe borner à être certain que ſes intentions juſtes & bienfaiſantes ſoient remplies, & à prévenir qu'on n'abuſe jamais de ſon autorité.

Je me ſuis encore préſenté à moi-même un doute à réſoudre.

La nature des Impoſitions, leur étendue, leur diverſité, la bigarrure des formes, des uſages, des priviléges & des prérogatives, tout cet ouvrage imparfait & ſucceſſif de l'Adminiſtration françoiſe, en même temps qu'il

qu'il ſemble appeller preſque dans tous ſes points une main habile, préſente auſſi partout des obſtacles. Qui peut, dans chaque Province, les vaincre ou les ſurmonter plus facilement ? eſt-ce un homme ſeul? eſt - ce un Corps d'Adminiſtration ? C'eſt un homme ſeul ſans doute, ſi vous réuniſſez en lui les qualités néceſſaires : rien de plus efficace que le pouvoir dans une ſeule main; le choix des délibérations n'arrêtant point ſa marche, l'unité de penſée & d'exécution rend les ſuccès plus rapides; mais en même-temps que je crois autant qu'un autre à la puiſſance active d'un ſeul homme qui réunit au génie la fermeté, la ſageſſe & la vertu; je ſçais auſſi combien de tels hommes ſont épars dans le monde; combien, lorſqu'ils exiſtent, il eſt accidentel qu'on les rencontre, & combien, après les avoir rencontrés, il eſt rare qu'ils ſe trouvent dans le petit circuit où l'on eſt obligé de prendre des Intendants de Province. Ainſi, l'expérience & la théorie indiquent également que ce n'eſt point avec des hommes ſupérieurs, mais avec le grand nombre de ceux qu'on connoît ou qu'on a

connus, qu'il eſt juſte de comparer une Administration Provinciale ; & alors toute la préférence demeurera à cette derniere ; car dans une Commiſſion permanente, compoſée des principaux Propriétaires d'une Province, la réunion des connoiſſances, la ſucceſſion des idées donnent à la médiocrité même une conſiſtance ; le concours de l'intérêt général vient augmenter la ſomme des lumieres ; la publicité des délibérations force à l'honnêteté ; ſi le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins ; & une fois obtenu, il eſt à l'abri du caprice & ſe maintient ; au lieu qu'un Intendant le plus rempli de zèle & de connoiſſances, eſt bientôt ſuivi par un autre qui dérange ou abandonne les projets de ſon Prédéceſſeur. Dans l'eſpace de dix à douze ans, on les voit aller de Limoges en Rouſſillon, du Rouſſillon en Haynault, & du Haynault en Lorraine ; & à chaque variation ils perdent le fruit de toutes les connoiſſances locales qu'ils peuvent avoir acquiſes. On diroit, à voir ces changements continuels, que l'Adminiſtration des Provinces eſt une école établie pour les Maîtres

des Requêtes, & que deſtinés à gouverner un autre hémiſphere, ils viennent en France s'eſſayer ſur différents ſols & ſur divers caractères, tandis que le plus grand avantage de chaque Province devroit toujours être le but, & l'homme le moyen.

Si des Intendants on jette un coup d'œil ſur les Miniſtres des Finances, on trouve que ſans être égaux en talents, il ſuffit qu'ils le ſoient en prétentions, pour que l'ouvrage de l'un ſoit détruit par l'autre. On veut faire & l'on ſupprime; on veut faire & l'on rétablit; on veut faire encore, & l'on change: c'eſt au Royaume à ſe prêter à toutes ces vacillations, & à devenir l'humble jouet de cette ſucceſſion d'amour-propres.

Cependant une vérité importante naît de ces dernieres obſervations; c'eſt qu'un grand bien ne ſera jamais l'effet d'un nouveau ſyſtême d'Impoſitions, quelque ſage qu'il ſoit, s'il n'eſt ſoutenu d'un bon ſyſtême d'Adminiſtration, & qui ſuffiſe pour entreprendre, pour exécuter & pour maintenir.

Je crois donc que le véritable bienfait d'un Souverain envers ſes Peuples, ſeroit

d'ouvrir des voies d'améliorations indépendantes des qualités des hommes auxquels il donnera ſa confiance ; & tel ſeroit l'heureux effet dés Adminiſtrations Provinciales bien conſtituées.

Au reſte, quand on prétendroit que ces Adminiſtrations ne ſeroient pas aujourd'hui la maniere la plus convenable de ſimplifier les finances , & d'atteindre au meilleur ſyſtême d'impoſitions, il ſeroit encore ſage de la choiſir comme étant celle à laquelle les eſprits ſont le plus préparés : tout autre qui, ſous un point de vue purement abſtrait, paroîtroit préférable, trouveroit à titre de nouveauté , des obſtacles d'exécution d'où naîtroit bientôt le découragement; & l'Adminiſtration montre bien moins d'habileté lorſqu'elle veut exécuter tout-à-coup le plus grand bien qu'elle conçoit , que lorſqu'elle s'en approche par degrés , mais plus sûrement, en ſuivant la route que l'opinion générale a le plus frayée.

J'entends une derniere objection: la Guerre eſt-elle un temps favorable pour un changement important de quelque nature qu'il ſoit ?

Je conviens qu'il en eſt malheureuſement pluſieurs en Adminiſtration auxquels le temps de Guerre n'eſt point favorable ; & je n'ai pu l'appercevoir ſans regret, & quelquefois ſans une douleur perſonnelle.

C'eſt ainſi qu'on eſt obligé par eſprit de ſageſſe, de renvoyer à une autre époque les modifications dont la Gabelle, les Aides & les Traites ſeroient ſuſceptibles. Deux importantes conſidérations doivent engager à ce parti : l'une, c'eſt qu'en temps de Guerre on ne peut riſquer ni une privation de revenus, ni une ſuſpenſion même dans leur perception : l'autre, c'eſt que dans le temps où chacun connoît au Gouvernement des beſoins extraordinaires, le changement le plus conforme à l'ordre & au bonheur des Peuples, & où VOTRE MAJESTÉ, bien loin de gagner, feroit des ſacrifices, ſeroit toujours enviſagé comme une opération fiſcale qui eſſuieroit ſous ce point de vue un ſurcroît d'obſtacles, en même-temps que les intentions bienfaiſantes de V. M. ſeroient méconnues ; mais dans la propoſition qu'on met ſous les yeux de V. M., il n'y a au-

cun hasard à courir, puisqu'on exigeroit de la Généralité dont on feroit choix, la même somme d'Impositions qu'elle paie actuellement. Cette condition préviendroit aussi nécessairement tout soupçon injuste de la part des Contribuables ; & la bonté paternelle de V. M. paroîtroit dans tout son jour.

Enfin, ce regard sur l'Administration intérieure au milieu de la Guerre, manifesteroit un calme favorable au crédit ; & je ne doute point aussi qu'un moyen d'encourager les Provinces aux nouveaux efforts que la Guerre rendra indispensables, ce seroit de leur ouvrir l'espérance d'une Administtation plus conforme à leurs vœux. Cet espoir, on ne peut se le dissimuler, est devenu presque nécessaire. Il se trouve tout-à-la-fois que les impôts sont à leur comble, & que les esprits sont tournés plus que jamais vers les objets d'Administration ; ensorte que tandis que cette multiplicité d'Impôts rend l'Administration infiniment difficile ; le Public, par la tournure des esprits, a les yeux ouverts sur tous les inconvéniens & tous les abus. Il en résulte une critique inquiète & confuse

qui donne un aliment continuel au desir qu'ont les Parlements de se mêler de l'Administration. Ce sentiment de leur part se manifeste de plus en plus: & ils s'y prennent comme tous les Corps qui veulent acquérir du pouvoir, en parlant au nom du Peuple, & se disant les Défenseurs des droits de la Nation; & l'on ne doit pas douter que bien qu'ils ne soient forts ni par l'instruction ni par l'amour pur du bien de l'Etat, ils se montreront dans toutes les occasions, si long-tems qu'ils se croiront appuyés de l'opinion publique. Il faut donc ou leur ôter cet appui, ou se préparer à des combats répétés qui troubleront la tranquillité du Regne de V. M., & conduiront successivement ou à une dégradation de l'autorité, ou à des partis extrêmes dont on ne peut pas mesurer au juste les conséquences.

Il arrivera de nouveau ce qu'on a déjà vu. C'est que tantôt, considérant les Parlements comme un Corps de Magistrature, on sera porté à leur donner de la force & de l'éclat; & que tantôt les considérant comme un Corps politique, on desirera de les affoiblir.

Or l'unique moyen de prévenir ces ſecouſſes, & d'attacher eſſentiellement les Parlements aux fonctions honorables & tranquilles de la Magiſtrature, c'eſt de ſouſtraire à leurs regards continuels les grands objets d'Adminiſtration; ſur-tout dès qu'on peut y parvenir par une Inſtitution qui, en rempliſſant le vœu national, conviendroit également au Gouvernement; & comme la ſimple perſpective des vues générales de V. M. à cet égard ſuffiroit pour faire impreſſion, & calmer pour un temps les eſprits, je crois l'eſſai d'une Adminiſtration municipale ſi néceſſaire ſous ce rapport ſeul, que j'irois juſqu'à dire que dût-il mal tourner, je le conſeillerois encore; d'autant plus que ſous la forme d'expérience on ne peut manquer de réunir preſque tous les ſuffrages. Les Perſonnes qui deſirent ardemment cette nouvelle forme d'Adminiſtration, y applaudiront comme à un premier pas qui peut conduire à une amélioration générale.

Ceux au contraire qui craignent toute eſpece de changement, & reſpectent juſqu'aux plus grands abus quand ils ſont anciens, approuveront encore l'eſprit de ſageſſe de V. M. qui

l'auroit engagée à ne faire qu'un essai, & à renvoyer une détermination plus générale à un temps plus éloigné, après les leçons de l'expérience. Enfin, tous les Sujets de votre V. M. la béniront d'avoir pris au moins en sérieuse considération un objet si intéressant pour le bonheur de ses Peuples, & pour la prospérité du Royaume.

Après avoir examiné sous le seul rapport de l'intérêt public, l'importante question traitée dans ce Mémoire, je finirai par une réflexion qui tient plus particulièrement à la personne de V. M., & à laquelle j'ai été entraîné par un sentiment digne au moins de son indulgence.

J'ai vû divers genres de gloire partagés entre les Souverains : la Guerre, la Politique, les Arts & la Magnificence ont tour-à-tour signalé leur règne & consacré leur mémoire : aujourd'hui le soin du bonheur des Peuples & l'établissement des Loix qui peuvent l'assurer, semblent offrir la seule ambition nouvelle & la plus noble de toutes. Un siècle plus calme & plus instruit paroît désabusé de ces fausses grandeurs où les larmes du Peuple viennent se

joindre aux louanges des Historiens, & aux flatteries des Courtisans.

En même temps la Nation a les yeux ouverts sur V. M.; elle croit voir un accord entre ses besoins & le caractère de son Souverain, entre l'âge de V. M. & le temps nécessaire pour accomplir des projets salutaires: & l'amour qu'inspire V. M., fait appercevoir avec sensibilité que la gloire qui paroît lui être plus particulièrement réservée, sera la plus conforme à son bonheur, ainsi que la plus précieuse à l'humanité.